

CA1
UN
-1978
C60

Constitutional Reform

Canadian Charter of Rights and Freedoms

Honourable Otto E. Lang
Minister of Justice



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/39090909050144>

The Canadian Charter of Rights and Freedoms Lecture Notes for the Constitutional Law Course

1. Introduction

The Canadian Charter of Rights and Freedoms is the supreme law of Canada. It is the cornerstone of the Canadian legal system and the foundation of the Canadian state. The Charter guarantees the rights and freedoms of all Canadians and is the basis for the Canadian legal system.

The Charter is a part of the Constitution of Canada. It is the supreme law of Canada and is the basis for the Canadian legal system. The Charter guarantees the rights and freedoms of all Canadians and is the basis for the Canadian legal system.

The Charter is a part of the Constitution of Canada. It is the supreme law of Canada and is the basis for the Canadian legal system. The Charter guarantees the rights and freedoms of all Canadians and is the basis for the Canadian legal system.

The Charter is a part of the Constitution of Canada. It is the supreme law of Canada and is the basis for the Canadian legal system. The Charter guarantees the rights and freedoms of all Canadians and is the basis for the Canadian legal system.

The Charter is a part of the Constitution of Canada. It is the supreme law of Canada and is the basis for the Canadian legal system. The Charter guarantees the rights and freedoms of all Canadians and is the basis for the Canadian legal system.

The Charter is a part of the Constitution of Canada. It is the supreme law of Canada and is the basis for the Canadian legal system. The Charter guarantees the rights and freedoms of all Canadians and is the basis for the Canadian legal system.

The Charter is a part of the Constitution of Canada. It is the supreme law of Canada and is the basis for the Canadian legal system. The Charter guarantees the rights and freedoms of all Canadians and is the basis for the Canadian legal system.

The Charter is a part of the Constitution of Canada. It is the supreme law of Canada and is the basis for the Canadian legal system. The Charter guarantees the rights and freedoms of all Canadians and is the basis for the Canadian legal system.

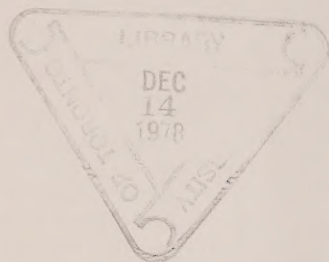
The Charter is a part of the Constitution of Canada. It is the supreme law of Canada and is the basis for the Canadian legal system. The Charter guarantees the rights and freedoms of all Canadians and is the basis for the Canadian legal system.

The Charter is a part of the Constitution of Canada. It is the supreme law of Canada and is the basis for the Canadian legal system. The Charter guarantees the rights and freedoms of all Canadians and is the basis for the Canadian legal system.

The Charter is a part of the Constitution of Canada. It is the supreme law of Canada and is the basis for the Canadian legal system. The Charter guarantees the rights and freedoms of all Canadians and is the basis for the Canadian legal system.

The Charter is a part of the Constitution of Canada. It is the supreme law of Canada and is the basis for the Canadian legal system. The Charter guarantees the rights and freedoms of all Canadians and is the basis for the Canadian legal system.

Honourable Otto E. Lang
Minister of Justice
August, 1978



Additional copies of this publication
may be obtained from:

Canadian Unity Information Office
PO Box 1986, Station B
Ottawa, Ontario
K1P 6G6

Cat. No. S2-77/1978

ISBN 0-662-50087-3

The Canadian Charter of Rights and Freedoms

Division III of the Constitutional Amendment Bill

I Introduction

The federal government has for the past decade been formally committed to the establishment for all Canadians of a common constitutional guarantee of basic rights and freedoms. Only by placing such a guarantee in the Constitution may individuals and minorities be assured that their rights and freedoms are adequately protected against arbitrary action by others, be those others individuals, majorities, governments or legislators.

The government maintains its firm commitment to this objective, and thus provision is made in the Constitutional Amendment Bill (C-60) for a *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The importance which the federal government attaches to an entrenched guarantee of rights and freedoms is underlined by its position as set forth in "A Time for Action," published shortly before the introduction of Bill C-60:

"The government sets only two conditions for the renewal of the Constitution.

The first is that Canada continue to be a genuine Federation ...

The second is that a Charter of basic rights and freedoms be included in the new Constitution and that it apply equally to both orders of government."

A. Constitutional Protection of Rights and Freedoms

It has long been common ground that in a free and democratic society an individual must be assured certain basic rights and freedoms if that society is to flourish to the benefit of all persons. The widespread acknowledgement of the fundamental nature of rights and freedoms, and the importance of their preservation and enhancement is perhaps no better demonstrated than by the several international instruments which have been adopted by the United

Nations and subscribed to by many nations, including Canada, since 1948. One only need refer to the Universal Declaration of Human Rights (1948), the International Convention of Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1965), the International Covenant on Civil and Political Rights (1966) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966).

In Canada there has also been a growing recognition, especially since the Second World War, of the need for governments to legislate for the protection of basic human rights. As early as 1947 Saskatchewan enacted a *Bill of Rights* spelling out a number of political, civil and egalitarian rights and freedoms. This was followed by the adoption by Parliament in 1960 of the *Canadian Bill of Rights*, by Alberta's *Bill of Rights* in 1972 and Quebec's *Charter of Human Rights and Freedoms* in 1975. In addition, the federal and provincial governments all now have on their statute books laws which proscribe discriminatory practices in a broad range of social and economic activities.

To date, however, with the very few and limited exceptions found in the *British North America Act*, none of the basic rights and freedoms is constitutionally guaranteed, unlike the case in many other countries. This shortcoming has been observed on a number of occasions and has been followed by recommendations that fundamental human rights be entrenched in the Constitution. This was the conclusion of the Special Senate Committee on Human Rights and Fundamental Freedoms in 1950. In its policy papers of 1968 and 1969 ("A Canadian Charter of Human Rights" and "The Constitution and the People of Canada"), the federal government strongly advocated the entrenchment of a comprehensive Bill of Rights in the Constitution. When these proposals were discussed during the constitutional conferences between 1968 and 1971, agreement was not reached on a comprehensive Bill, but it was agreed at the Victoria Conference in 1971 that certain basic political and linguistic rights should be enshrined in the Constitution.

The question of a constitutionally entrenched Bill of Rights was also examined by the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons which issued a comprehensive report on the Constitution in 1972. The Joint Committee recommended that a comprehensive Bill of Rights be entrenched in the Constitution, along with special constitutional recognition for and protection of the use of the English and French languages.

The main justification for enshrining basic rights and freedoms in the Constitution is twofold. First, because certain human rights are so basic to our society, they should be given a permanence which can only be assured by placing them beyond the reach of the ordinary legislative process. Second, these human rights should be common to all Canadians whatever may be their place of residence within Canada.

Under the existing Canadian laws protecting human rights, the protections guaranteed have no enduring permanence; like other ordinary laws they may be readily altered. What protections Parliament or a provincial legislature has enacted yesterday can be removed or limited by another enactment tomorrow.

In addition to considerations of permanency, there is the present diversity of protected rights throughout Canada resulting from the fact that jurisdiction over fundamental rights and freedoms is constitutionally divided between the two levels of government. Consequently a right which may be assured to persons in one province is not necessarily shared by those in other provinces. Only by a single constitutional enactment will fundamental rights common to all Canadians be guaranteed equal protection. The rights enjoyed should not be dependent upon the particular place where an individual chooses to reside.

A constitutionally enacted Charter of Rights and Freedoms would embody various rights to be protected equally for all Canadians, and would remove

these rights henceforth from ordinary governmental interference. Such an amendment would not involve a transfer of legislative power from one level of government to another. Rather, it would involve a common agreement to restrict the powers of all governments.

B. Categories of Rights and Freedoms for Protection

Classification of rights and freedoms takes many forms and there is no single classification system which is completely free of difficulties. Equally, there is much room for debate as to the contents of the several categories of rights and freedoms, however they may be classified.

The *Canadian Bill of Rights* and a few provincial enactments address the traditional rights and freedoms known as political and civil or legal guarantees. Other federal and provincial statutes deal with anti-discrimination or "egalitarian" rights in relation to certain social and economic activities. Two provisions of the *British North America Act* deal with religious rights in education and linguistic rights in certain institutions of government. The international instruments of the United Nations referred to earlier encompass a very broad spectrum of human values, ranging from political, civil and egalitarian through economic, social and cultural. Some are characterized as rights and freedoms; others as goals to which a society should strive.

In seeking to determine what should be placed in a constitution as guaranteed rights it is thus necessary to exercise careful judgment in distinguishing between those values which can be clearly identified as warranting the protection which flows from constitutional entrenchment, and those which, while important, are better recognized as goals to be achieved through affirmative legislation.

The federal government's policy paper of 1968 outlined five broad categories of human rights: political, legal, egalitarian, linguistic and economic,

and concluded that all but the last category might be included in a Charter of Human Rights. With respect to economic rights, the paper concluded that they constituted desirable goals for Canada which were better accomplished through affirmative action by ordinary legislation than through a statement as constitutional rights. Thus in the federal government's proposals advanced in 1969 in "The Constitution and the People of Canada" it was urged that the entrenched Charter encompass political, legal, egalitarian and linguistic rights. In the Report of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada (the "Special Joint Committee Report") in 1972, a comprehensive entrenched Bill of Rights was advocated embracing political, legal and egalitarian rights. It also proposed constitutional guarantees respecting linguistic rights.

II Canadian Charter of Rights and Freedoms

A. Basic Features of the Charter

The Canadian Charter of Rights and Freedoms, which would have application at both levels of government, seeks to assure basic protection to several categories of rights and freedoms:

- political and democratic rights and freedoms
- individual legal rights
- freedom of movement of citizens
- egalitarian or anti-discrimination rights
- rights respecting the French and English languages
- other subsisting rights and freedoms.

Some of these rights and freedoms derive from existing provisions of the *British North America Act* (BNA Act) and federal and provincial enactments; others are new. Other values not provided for in the Charter are given expression in the Statement of Aims as, for example,

- to promote the conditions of life under which the legitimate aspirations and essential worth and dignity of all Canadians may best be realized
- to pursue social justice and economic opportunity for all Canadians
- to expand the horizons of Canadians as individuals, and enhance their collective security and distinctiveness as a people.

In the Charter a distinction is drawn between rights which attach to an individual, such as political and legal rights and freedoms, egalitarian rights and linguistic rights, and rights of a collective or group nature, such as language of statutes, duration and sessions of legislative bodies, and preservation of the use and enjoyment of English and French by minority language communities. Rights of an individual nature would be subject to such limitations as may be justifiable in a free and democratic society taking into account the interests of public safety or health, of peace and security or of the rights and freedoms of others.

At the same time, the courts are expressly directed to strike down any law which violates any of the individual rights and freedoms, save to the extent that the law may be found to constitute a justifiable limitation on the exercise or enjoyment of an individual right. To reinforce this measure of protection, provision is made for an individual to make application to the courts to have such rights determined and enforced, and the courts would have the power to determine if any limitation on a right was justifiable.

Because constitutional jurisdiction over the protection of many rights and freedoms is divided between the federal and provincial levels of government, the process of implementing the Charter will require consideration and action by both Parliament and the provincial legislatures and, in respect of the language rights, by the territorial councils as well. The Charter would become operative at the federal

level as soon as the Bill becomes law. However, to the extent that its provisions relate to matters within provincial jurisdiction, the Charter will come into effect in a province at such time as it is subscribed to by that province. For the territories, all provisions of the Charter save those respecting language rights would come into force when the Bill becomes law at the federal level. The language rights provisions will become effective when subscribed to by the territorial councils.

Thus the Charter would become a part of the Constitution immediately so far as matters within federal competence are concerned, and would become constitutionalized in respect of a province when adopted by that province. The Charter would become an *entrenched* part of the Constitution (and henceforth alterable only pursuant to a constitutional amending procedure) at such time as it is endorsed by a formal process for amendment of the Constitution.

When a province subscribes to the Charter, the federal powers of reservation and disallowance respecting provincial laws would cease to be applicable to that province as long as the province continued to adhere to the Charter provisions. Once the Charter is entrenched in the Constitution, all powers of reservation and disallowance in the *BNA Act* would be permanently repealed.

B. Specific Provisions of the Charter

Turning to some of the major elements of the Charter, these may conveniently be discussed under the following headings: substantive rights and freedoms, enforcement, limitations, preservation of subsisting rights and distribution of powers.

(1) Substantive Rights and Freedoms

(a) Democratic Rights and Freedoms

Sections 10-12 of the Bill would enshrine in the Charter basic rights and freedoms with respect to

the democratic processes of government in Canadian society.

Section 10 provides for two things. First, it states the fundamental principles upon which the federal and provincial elected legislative bodies are to be constituted — on the basis of free and democratic elections encompassing the principle of universal suffrage. It does not imply that everyone is entitled to vote. It would continue to imply reasonable limitations on the franchise such as the exclusion of convicted persons in prison, non-citizens, members of the judiciary and minors.

Second, section 10 expressly states the grounds upon which it would be prohibited to deny a citizen the right to vote or to be elected to the House of Commons or a provincial legislature or territorial council. The expressed grounds are race, national or ethnic origin, language, colour, religion or sex. Enshrining this provision in the Charter would ensure that never again would it be possible to deprive citizens of the right to vote on the basis of race or national or ethnic origin as was done in the past. "Age" of course is omitted in order that minors may properly be denied the right to vote or be elected, as is "nationality," so that Canadian citizenship may be required.

The Special Joint Committee Report in 1972 recommended that a provision also be included which would require that there be fair and equitable representation in the House of Commons and in the provincial legislatures. It felt that in particular the urban dwellers were not fairly represented in provincial legislatures. While it recognized that such a provision could invite judicial intervention in determining the electoral maps, the report suggested that this might be avoided by providing for a constitutional norm, e.g., 20 per cent as the permissible variation from the standard size of a constituency. The report also noted that any such provision would have to be reconciled with the guarantee of minimal representation for some provinces in Parliament.

While this proposal has merit, it is felt that the complexities involved in devising an acceptable formula would make it very difficult to secure agreement on a provision to be placed in the Charter.

Section 11(1) which limits the duration of a House of Commons or a provincial legislature to a maximum term reflects the provisions now found in section 50 and 85 of the *BNA Act*.

Section 11(2) would permit a House of Commons or a provincial legislature, in time of real or apprehended war, invasion or insurrection, to extend its duration beyond the specified limit if such extension is not opposed by more than one-third of the members of the legislative body.

This provision is unchanged with respect to the House of Commons which now has this power under section 91(1) of the *BNA Act*. However, it constitutes a new provision with respect to provincial legislatures.

The justification for this proposal is that as the provincial legislatures within their sphere of interest are as responsible as the House of Commons is within its sphere, they should be on an equal footing in determining when a crisis situation dictates the invoking of this exceptional course of action. If the power is abused, the members of a legislature will be accountable to their electorate in the same manner as would be the members of the House of Commons.

Section 12 provides that there shall be a session of the House of Commons and of each provincial legislature at least once a year. This adopts the existing provisions of sections 20 and 86 of the *BNA Act* which ensure that the governments of the day remain accountable to their respective legislature bodies.

(b) *Political and Legal Rights and Freedoms*

Sections 6 and 7 of the Bill set forth the fundamental political and legal rights and freedoms which it is proposed to enshrine in the Charter. *Section 6*

declares those rights and freedoms which are basic to the preservation of a democratic and free society, and *Section 7* contains the traditional legal rights which must be afforded to an individual in the course of legal relations with the state or the machinery of justice. The rights and freedoms contained in these two sections are essentially those now found in sections 1 and 2 of the *Canadian Bill of Rights* with several modifications and additions which are indicated below.

In *section 6* one important change is found in the introductory words of that section. Unlike the introductory language of section 1 of the *Canadian Bill of Rights* which reads "there have existed and shall continue to exist without discrimination by reason of race, national origin, colour, religion or sex, the following human rights and fundamental freedoms....," section 6 provides simply that "every individual shall enjoy and continue to enjoy the following fundamental rights and freedoms...." This change should avoid the problem which the courts have had with the *Bill of Rights* in construing it as not affecting any limitations on rights and freedoms which were found in laws enacted prior to the adoption of the *Bill of Rights* in 1960. Second, it should avoid the rights and freedoms being construed as qualified by the grounds of non-discrimination which are now found in the introductory words of section 1 of the *Bill of Rights*. Hence, the rights and freedoms set out in section 6 of the Charter can be construed as unqualified values which are protected against any law, whenever it may have been adopted.

Freedom of thought, conscience and religion is an expansion of "freedom of religion" now found in the *Canadian Bill of Rights*. The addition of freedom of conscience is to protect those who choose to have no religion, and freedom of thought is included to ensure that an individual may freely hold internally whatever views or beliefs he wishes, and may not be forced through indoctrination to change those views or to accept those espoused by others.

Under provincial laws, Alberta recognizes freedom of religion, Quebec recognizes freedom of con-

science and of religion, Saskatchewan provides for freedom of conscience, belief and freedom of religious association, teaching, practice and worship and Ontario permits free exercise of religion.

The Special Joint Committee Report in 1972 felt that freedom of thought more properly should be grouped with freedom of opinion and expression since freedom of thought encompasses more than simply religious values.

Freedom of opinion and expression would replace "freedom of speech" presently found in section 1 of the *Canadian Bill of Rights*. The new formulation is designed to ensure that self-expression can take a variety of forms and that freedom encompasses not only the right to express one's views but equally the right to hold those views, even though they may not be shared by others.

Under provincial laws, Alberta provides for freedom of speech, Quebec provides for freedom of opinion and expression and Saskatchewan provides for freedom of opinion and freedom of expression through all means of communication.

Freedom of peaceful assembly and of association is the same as the provision now contained in section 1 of the *Canadian Bill of Rights* with the modification of assembly by the term "peaceful." This modification does not change the substance of the right to assembly, however, since it has been recognized that assemblies or rallies may only take place in a lawful and orderly manner. Including the qualification "peaceful," will perhaps ensure that the onus is clearly on the Crown to establish that an assembly or demonstration is for other than peaceful purposes, and hence preclude the blanket banning in advance of all assemblies in public places.

This formulation conforms with the laws of Quebec and Saskatchewan, while Alberta law leaves freedom of assembly unqualified.

The Special Joint Committee Report endorsed the proposal to include freedom of peaceful assembly and of association in an entrenched Bill of Rights.

Freedom of the press and other media would expand the present "freedom of the press" found in section 1 of the *Canadian Bill of Rights* to make it clear that other media of public communication, such as radio and television, are included under the concept of freedom to disseminate news, opinion and belief.

This new formulation would not likely raise any question about the right of government to regulate the use and allocation of air-waves since this is regulation in the interest of the rights and freedoms of others. Nor is it likely to raise doubts of the ability of Parliament to specify such requirements as the degree of Canadian content to be carried in the programs of licensees. The freedom is extended only for the dissemination of news and the expression of opinion and belief, and does not prevent regulation of such matters as foreign content in programming.

Some persons question the necessity of specifying this particular freedom in a Charter of Rights and Freedoms, contending that it is already subsumed in the freedom of opinion and expression. This was the position taken by the Special Joint Committee Report, and is consistent with the international instruments and the laws of Quebec and Saskatchewan. On the other hand, freedom of the press does find expression in the United States Bill of Rights, the *Canadian Bill of Rights* and in Alberta's law. To delete it could raise legal questions concerning the status of this freedom.

The right of an individual not to be deprived of his or her life, liberty and security except by due process of law is the same as that now found in section 1 of the *Canadian Bill of Rights*. This fundamental right ensures that the state may not remove or interfere with an individual's life, liberty or security except by duly specified legal procedures that

are inherently fair in the sense that they meet all the requirements of natural justice. There can be no arbitrary taking of life, deprivation of personal liberty or search of an individual or his possessions. Many of the specific elements of "due process of law" are elaborated in the various individual legal rights set forth in section 7 of the Charter.

The protection of life, liberty and security is dealt with in the several international instruments. Under provincial law, Alberta follows the language of the *Canadian Bill of Rights*. Quebec provides that every human has a right to life, and to personal security, inviolability and freedom. It further provides that every person has a right to respect for his private life, and ensures that no one may be deprived of liberty except by prescribed laws and procedures.

The Special Joint Committee Report recommended moving away from the phrase "due process of law" both because it was without tradition in Canadian law and because of the substantive content it had acquired in American jurisprudence. It proposed that "due process of law" be replaced with "in accordance with the principles of fundamental justice."

Unlike the United States courts, the Canadian courts have not thus far shown much inclination to give "due process of law" a substantive content. Rather, they have inclined toward restricting its meaning to one of elemental procedural fairness. However, even if the courts were to adopt the American approach in protecting personal liberties (as opposed to economic rights), this would not necessarily be an undesirable development. When one is dealing with the fundamental rights of life, liberty and security of the individual, it is perhaps appropriate for the courts to concern themselves not only with the procedural fairness of the law but also with its substantive justness.

The right of an individual to the use and enjoyment of property without deprivation except in accordance with law reflects a modification in the

present provisions of section 1 of the *Canadian Bill of Rights*. This new provision removes the right to property from the same class as the right to life, liberty and security of the person and, while adding "use" as well as "enjoyment" of property, it permits the state to deprive a person of property rights "in accordance with law" rather than "by due process of law."

The reason for this change is that the right to property need not be viewed as inviolable as the right to life, liberty and security of the person. If at some point the Canadian courts were to adopt what has at times been the approach of the United States courts to the protection of property rights under the "due process" clause, we would be faced with a situation where the courts rather than the legislatures were deciding not only what is just compensation but also what property takings are in the public interest. To avoid the prospect of the courts overriding a legislature's judgment on the question of public interest, it is proposed to make the deprivation of property rights subject to what is "in accordance with law."

It is recognized that this phrase is open to two possible interpretations. One is that property may only be taken in accordance with laws which are fundamentally fair and equitable. The second is that property may be taken in accordance with what the law may provide from time to time. It is possible that the courts will prefer the former construction which implies that the law must make provision for compensation when property rights are divested. But, it would not imply that the courts can question, in the absence of a specific provision in the law, whether a taking of property rights is in the public interest.

The Universal Declaration of Human Rights simply provides that a person may not be arbitrarily deprived of his property. Alberta law is the same as the *Canadian Bill of Rights*, and Quebec provides that a person has the right to peaceful enjoyment and free disposition of his property, except to the extent provided by law.

The Special Joint Committee Report proposed the following formulation as a better balance of the interests of the individual and the state:

"The right of the individual person to the enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except in accordance with the public good and for just compensation."

This formulation would appear to go rather far in leaving it to the courts to determine what property takings are in the public interest. It is arguable that this is a matter better left to determination by legislative bodies.

The right of the individual to equality before the law and to the equal protection of the law represents a modification of the present provision of section 1 of the *Canadian Bill of Rights*. "Protection of the law" has been qualified by the term "equal." While the modification of words is slight, it is the expectation that the impact will be significant, making this clause the foundation of egalitarian or anti-discrimination rights in Canada.

The introduction of the word "equal" provides a language similar to the "equal protection of the laws" provision of the United States Bill of Rights which has become the cornerstone of anti-discrimination rights in that country. In addition, the Charter, unlike the present *Canadian Bill of Rights* will not be viewed as simply an interpretative guide but rather as a statement of protected rights against which ordinary legislation cannot prevail. Beyond this, as section 6 is drafted the "equal protection of the law" right is not limited by any specific grounds of anti-discrimination as is the case in section 1 of the *Canadian Bill of Rights*. Consequently, the courts will be free to give the expression an independent value unrestricted by any qualifying words.

In this revised form "equality before the law" can take the meaning that every person is entitled to equality of treatment in the enforcement and

application of the laws of the land. "Equal protection of the law" can then have its intended application, namely that every individual is entitled to the same protection under the law without unreasonable discrimination on any basis. This does not mean that all laws must apply without discrimination to everyone; rather it means that a law cannot apply in a discriminatory manner unless such discrimination is found to be justifiable in the community's interest on the basis of a reasonable classification test. Hence, a law requiring separate restroom facilities for men and women would be a reasonably justified discrimination. On the other hand, a law which denied public access to a park on the basis of colour or language would be found to be unjustifiable discrimination.

One finds similar provisions in the Universal Declaration and the U.N. Covenant on Civil and Political Rights. Equally, the Quebec Human Rights Charter declares that all human beings are entitled to equal protection of the law. Alberta has adopted the same provision as is found in the *Canadian Bill of Rights*. The Special Joint Committee Report recommended inclusion in an entrenched Bill of Rights of "the right of the individual person to equal treatment by the law."

Section 7 sets forth a number of specific individual legal rights many of which are in terms identical to those found in the provisions of section 2 of the *Canadian Bill of Rights*. However, unlike the introductory words of the latter, the opening words of section 7 contain no qualifications. Hence, it will not be possible under the Charter to declare in a statute that it shall override the provisions of the Charter. Nor are the courts simply invited to "construe" or "apply" a law in a manner which will not infringe the protected legal rights. Section 7 clearly declares that individuals shall enjoy and continue to enjoy the specified rights, and section 23 declares that no law shall apply so as to infringe these rights, a clear direction to the courts to strike down offending laws.

The following provisions of section 7 are identical to those found in the *Canadian Bill of Rights*:

- protection against arbitrary detention, imprisonment or exile
- rights of detained or arrested persons
- right to refuse to testify without legal safeguards
- right to assistance of an interpreter
- right to a fair hearing
- rights of an individual charged with an offence (with some additional protections noted below)
- protection against cruel and unusual punishment or treatment.

By and large these provisions are specific elements of the concepts of “due process of law” or “principles of fundamental justice.” All of these rights find their counterparts in the several international instruments. In addition, most of them are reflected in the Quebec Human Rights Charter and a few are contained in the Saskatchewan Bill of Rights. However, although most of these rights were proposed by the federal government in 1969 for inclusion in an entrenched Charter, none of them was included in the Victoria Charter. The Special Joint Committee Report in 1972 recommended that all the legal rights contained in the federal government’s proposals be included in an entrenched Bill of Rights.

One that was not contained among the federal government’s proposals in 1969 was the protection against arbitrary detention, imprisonment or exile. This provision is, however, found in the Universal Declaration of Human Rights and it would thus seem appropriate to retain it in the Charter.

On a related question, the Special Joint Committee Report of 1972 remarked on the omission from the Victoria Charter of any protection against the loss of citizenship and recommended that citizenship, once legally acquired, should be made inalienable. Since there may be exceptional situations where a country could be justified in revoking a person’s citizenship, it is perhaps preferable not to make the right inalienable. It may be noted, how-

ever, that the Universal Declaration provides that no one shall be arbitrarily deprived of his nationality, and the U.N. Covenant on Civil and Political Rights provides that no one shall be arbitrarily denied the right to enter his own country.

In its 1969 proposals the federal government recommended two additional legal rights for inclusion in the Charter of Human Rights and these are contained in the proposed new Charter.

The right to be secure against unreasonable searches and seizures is an important new right which would protect an individual against police carrying out searches or seizures against him or his property in an unreasonable manner, even though the police have the necessary authorization to make a search or seizure. Thus, for example, a search of an individual’s home at 4 a.m. could be held by the court to be unreasonable unless the police are able to demonstrate otherwise. Equally, the seizure of a person’s property or goods in his possession could be held to be unreasonable unless the police can show the property to be essential evidence of a suspected offence. Therefore, a violation of this provision might result in the courts holding that evidence so obtained is inadmissible in any subsequent proceedings.

The Universal Declaration provides that no one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, and the U.N. Covenant re-affirms this protection. Under Quebec’s Charter a person’s home is declared inviolable.

This proposed addition to individual legal rights was endorsed by the Special Joint Committee Report.

Protection against ex post facto laws creating crimes and punishment retroactively is also an important addition to the Charter, giving recognition to basic principles of our criminal law. Under this provision no person could be tried for an act that

was not a recognized offence at the time it was committed; nor could a convicted person be given a harsher penalty than that prescribed for an offence at the time of its commission.

These rights are expressly recognized in the Universal Declaration and the U.N. Covenant. The Quebec Charter precludes the retroactive application of penal laws.

This proposed addition to individual legal rights was endorsed by the Special Joint Committee Report.

(c) *Right of Free Movement*

Section 8 is new and is an attempt to recognize for the first time certain inherent constitutional rights that should pertain to individual Canadian citizens. The rights are cast in terms of citizenship because they are viewed as essential attributes of that status. While it can be argued that the rights should pertain equally to landed immigrants, there is a case to be made that the guarantees are ones which go along with a permanent commitment to the country and an acceptance of the obligations which flow from that status.

The first right is that of any citizen to change his residence without unreasonable impediment from one province to another, and in doing so to enjoy the same benefits of the law as other citizens who reside in the latter province. Reasonable restrictions may be imposed, such as the requirement to meet the specified qualifications for the practice of a profession. On the other hand, it would not be reasonable to deny the citizen health benefits on the basis that he came from another province once he had established his intention to become a resident of the receiving province.

The second right is that of a Canadian citizen to acquire and own property and to seek a livelihood in any province even though he may be resident in another. This provision would limit the ability of a

province to preclude citizens of other provinces from pursuing these activities simply because they were non-residents. Non-residents would be obliged to comply with all general laws of a province, but no law could deny them any particular right of other residents simply because they were non-residents.

Given that Canada is a single political and economic unit with a common citizenship, it is essential that citizens, whatever their province of residence, be free to move from one province to another without unreasonable limitation, and be equally free to own property or to seek a livelihood throughout Canada on an equal footing with other citizens.

(d) *Egalitarian or Anti-Discrimination Rights*

Section 9 contains the second aspect of the anti-discrimination provisions of the Charter, amplifying in specific terms the general protection against discrimination found in section 6 of the Charter. The section is a modification of the anti-discrimination provision found in the introductory part of section 1 of the *Canadian Bill of Rights*, but unlike that provision, this section has application to all the rights and freedoms found in sections 6, 7 and 8 of the Charter. Further it is intended to add to and not detract from the scope of the earlier sections, so that in addition to these rights being enjoyed absolutely, they are for greater certainty also to be enjoyed without any discrimination on the grounds specified.

The grounds of non-discrimination have been expanded from those found in the *Canadian Bill of Rights* to encompass language, age and ethnic origin. While the grounds are not as extensive as those found in the federal and provincial anti-discrimination statutes, they contain what may be viewed as the "basic core" group of prohibited grounds. Other grounds are perhaps better left to be dealt with in the context of affirmative anti-discrimination legislation where the variety of necessary qualifications can be spelled out. In this regard, it is noted that both the federal government proposals of 1969 and the Special Joint Committee Report of

1972 recommended that certain anti-discrimination provisions be placed in the Charter, dealing with employment, accommodation and property rights. A further review of this suggests that the issues are too complex to be placed in the Charter and might better be left to the provisions of specific federal and provincial legislation.

It should also be noted that other forms of discrimination, not specified in section 9, may also be attacked under the "equal protection of the law" guarantee of section 6.

(e) *Language Rights*

Sections 13-22 of the Charter deal with the protection of language rights of individuals, of groups and of the collectivity of society.

Section 13 enables Parliament and the provincial legislatures to declare French and English to be the official languages of the country for all purposes that the legislative bodies deem appropriate. Official status has already been given to the two languages by Parliament under the *Official Languages Act* and by New Brunswick under its *Official Languages Act*.

While the Charter does not itself make the two languages the official languages except to the extent that legislative bodies act accordingly, this does not detract from the specific rights and obligations respecting the use of English and French that are spelled out in the Charter.

Section 14 provides that any individual has the right to use either English or French in any debates or other proceedings of Parliament, a provincial legislative assembly or a territorial council. This right goes beyond the present constitutional provisions which guarantee the right only in the debates of Parliament and the legislatures of Quebec and Manitoba. New Brunswick now provides a similar right under its legislation. The right would thus be guaranteed in all legislative bodies and would apply

not just to members of these bodies but witnesses appearing before committees as well.

This provision is consistent with the proposal of the federal government in 1969 and with the recommendations of the Special Joint Committee Report.

Section 15 requires that the statutes, records and journals of Parliament and of the legislatures of Ontario, Quebec and New Brunswick be printed and published in both English and French, with each version being equally authoritative. For the other provinces and the territories, it is left with each legislature or council to prescribe whether the documents are to be in both or only one of the languages.

This provision does not change the constitutional position with respect to Parliament or the National Assembly of Quebec. It does however impose a new constitutional obligation on New Brunswick and Ontario. New Brunswick already publishes its statutes in both languages pursuant to provincial law. Ontario has no such law, but has recently announced a program under which it will begin to translate its statutes into French. With respect to Manitoba, it is contended that it has a subsisting constitutional obligation under the *Manitoba Act* of 1870 to publish its statutes in both languages, and if this obligation is sustained by the courts, Manitoba will be required to honour this obligation until such time as section 23 of the *Manitoba Act* is repealed.

Publication of the statutes in both languages in Ontario, Quebec and New Brunswick will make the laws available in French to the vast majority of French-speaking persons living outside Quebec and in English to the English-speaking minority residing in Quebec. It is hoped that other provinces with a significant French-speaking population will act under section 15(2) to make their laws available in both languages.

The Special Joint Committee Report adopted the position that the records, journals and statutes of

New Brunswick, Ontario, Quebec and the territories should be available in both English and French.

Section 16 makes provision for the use of French and English before the courts. At the federal level the rights will remain as they now are under section 133 of the *BNA Act*, namely that in the Supreme Court of Canada and in any federally constituted court, e.g., the Federal Court, any person may use whichever of the two languages he chooses in any proceedings before these courts or in any documents relating to such proceedings. This does not mean that all judges of the courts must be bilingual; it does mean that where the judge does not speak the language of the proceedings there must be adequate facilities for quality translation in order that the rights of the persons appearing before the courts are not prejudiced.

At the provincial level, section 16(2) provides for exactly the same rights, respecting the use of English or French before all the courts in Ontario, Quebec and New Brunswick, as pertain in relation to courts at the federal level. These rights already exist constitutionally in relation to Quebec courts. For Ontario and New Brunswick the constitutional obligation would be new. However, New Brunswick has already provided under its official languages law for court proceedings to be in either French or English in most cases. Ontario has also now enacted legislation which permits some court proceedings in a number of areas of the province to be conducted in either language. However, as it will take some time before there is a fully effective system such as is found in Quebec, section 17 of the Charter permits the making of rules for the effective implementation of the rights envisaged under section 16(2).

As noted earlier, this section does not mean that all judges and other court officers in every court must be bilingual. It does mean that there be a sufficient number of courts and judges who are able to handle cases in the minority language. In some situations, there may be a need for a change of venue in order to accommodate the rights of the

persons before the court. In other cases, the provision of adequate translation facilities may suffice.

Section 16(3) provides in essence for the protection of minority language rights before the courts in all other provinces and territories. It guarantees to *any individual giving evidence* in any court, in criminal proceedings under federal law and in penal proceedings under provincial law where loss of liberty is the penalty, the right to be heard in French or English as he chooses. In so testifying, the witness is not to be placed at a disadvantage by using the particular language. This means that the witness is entitled to have a judge and/or jury who can understand the language in which he testifies. Where the court does not function in the language of the witness, it will be necessary to ensure that there are translation facilities of a quality which will enable all participants in the case to follow the language of the proceedings in a manner which does not operate to the prejudice of the witness.

This basic constitutional guarantee of minority language rights in the courts of the provinces and territories is subject to section 17 of the Bill which permits the making of procedural rules to ensure the effective guarantee of the rights. Thus rules can be made for the giving of notice or for a change of venue to enable the proceedings to take place in the language chosen by the witness.

The provisions of sections 16 and 17 represent a number of variations on the proposals contained in the Victoria Charter and the Special Joint Committee Report.

Section 19 sets forth rights of members of the public to communicate with institutions of the governments in English or French.

At the federal level, it provides that a person may choose English or French in communicating with

- (a) any head or central office of an institution wherever the office is located, and

- (b) any other principal office of an institution where Parliament determines that a substantial number of the population of the area use the minority language.

These provisions are an attempt to rationalize certain of the provisions now found in the *Official Languages Act* and to ensure that bilingual services will be made available by federal institutions on the broadest possible basis. They would not supplant the provisions of that Act, but would provide certain constitutional guarantees respecting language services to members of the public.

The new provisions would mean that a member of the public would have an absolute right to communicate in French or English with a head or central office whether it be located in Charlottetown, Montreal, Ottawa or Vancouver. In addition, this same right would be constitutionally guaranteed for communications with any other principal offices of a federal institution where Parliament determines that in certain areas of the country a substantial number of the population uses the minority language. It will be for Parliament to determine what constitutes a "substantial number."

At the provincial level, the right is provided for a member of the public to communicate in either language with any principal office of provincial government institutions where that office is located in any area of the province in which the legislature determines that a substantial number of persons use the minority language. The right is more limited at the provincial and territorial level. Given the variety of public services involved and the different structures used by the various provinces in providing public services, as well as the differing patterns and shifts of population, it was felt that the best approach was to leave to each province the decision as to the areas in which services would be made available in both languages.

The Special Joint Committee Report of 1972 recommended that there should be a constitutional right for "every person to communicate in either

language with any department or agency of the Government of Canada." At the provincial level, it essentially endorsed the federal government's proposals of 1969, but recommended an absolute right to communicate with departments and agencies of the territorial governments.

Section 20 provides for three things. First, it indicates that the rights to use English and French provided in the Charter are minimum constitutional guarantees, and assures that the legislative bodies possess authority to provide for more extensive use of the two languages. Second, it provides that none of the Charter provisions respecting the use of French and English shall interfere with any right based on language under section 9 and 10 of the Bill. Thus, for example, the special rights to use English or French in court proceedings do not derogate from the right of someone who speaks another language to have the assistance of an interpreter. Third, the section assures that none of the guaranteed rights to use English or French are to impair any legal or customary right or privilege respecting the use of a third language which exists now or in the future. Hence, where education is now made available in languages such as Cree, Italian or Hebrew, the right or privilege will continue unaffected by the Charter.

Section 21 would create a fundamental new right with respect to the choice by parents who speak the minority language in a province (as between English or French) in which of those languages they wish to have their children educated in publicly funded schools. This provision will become effective only when a province subscribes to the Charter.

The provision in section 21(1) stipulates in effect that in any area of a primarily English language province where there is a sufficient number of French language residents to warrant the provision of schooling in French, any resident French-speaking parents who are citizens would have the right to have their children educated in French language public school facilities. A similar right would pertain

in respect of a primarily French language province to entitle resident English-speaking citizens to choose to have their children educated in English language schools. This is a principle consistent with the concept that guarantees of fundamental rights are designed to protect minorities, not majorities. Majorities have the power of the ballot to protect their interests.

It is also to be noted that the choice of language of instruction would be limited to parents who are Canadian citizens. While it may be argued that this right should be extended to landed immigrants as well, this could create an undue restriction on the right of the provinces to determine the language of education for those who immigrate to the different provinces from outside Canada. This is particularly important in the case of those who immigrate to Quebec where the government obviously wishes immigrants who will adopt the francophone culture. Once citizenship is acquired by immigrant parents, they will then be free to opt for minority language education for their children if that language is the one primarily spoken by them.

Sections 21(2) and (3) empower the provinces to make laws governing the procedures for parents choosing the language of instruction and for determining what number of students warrant the provision of minority language educational facilities. In both cases, however, the laws or regulations made must be reasonable. This means that where parents feel the determination of these issues by the government has not been reasonably made, they may appeal to the courts. It was felt that in this area of minority language rights it was appropriate to provide for ultimate recourse to the courts, given the fundamental nature of the right involved, and because the numbers of persons involved are more readily identifiable than in the case of language of services to the public.

Section 21(4) adds further important aspects to this right. First, it protects the existing and future rights to have any child receive his education in the

majority language of the province. Thus no one is forced to attend any minority language schools. Second, it preserves the right of provincial authorities to require any student in the minority language schools to be given instruction in the use of the majority language as a part of his schooling. Thus Quebec could continue to require children in English language schools to receive instruction in French as well, and Saskatchewan could require the converse.

The federal government's proposal of 1969 respecting the choice of language of education was in the following terms:

"The right of the individual to have English or French as his main language of instruction in publicly supported schools in areas where the language of instruction of his choice is the language of instruction of choice of a sufficient number of persons to justify the provision of the necessary facilities."

The Victoria Charter did not deal with this matter. However, the Special Joint Committee Report recommended the adoption of the language of the federal government's proposal. The report recognized the special concerns of Quebec, but felt that freedom of choice should pertain in that province as well, both because the French language was now adequately secure and because choice of language of education was a basic human right.

Section 22 deals with the preservation of the French and English languages in Canada. It declares the principle that (a) preservation of English and French is vital to the future of Canada and (b) Canadians resolve to ensure that nothing is done to impair the preservation of these languages for any group of individuals constituting an identifiable and substantial linguistic community in any area of Canada. It also enjoins the passing of any future law which would adversely affect the rights of any such group with respect to the use of the languages.

The key to the nature and extent of this linguistic protection will depend upon how the phrase "groups which constitute an identifiable and substantial linguistic community in any area" is interpreted. It would no doubt encompass the anglophone community in Westmount or Aylmer and the francophone community in eastern Ontario, St. Boniface or Gravelbourg. On the other hand, it would not likely protect French-speaking persons generally in Toronto, but some particular "community" of them may be protected if they associate in various ways on a linguistic basis, e.g., share the same neighbourhood, have schools, libraries, newspapers and cultural associations.

With respect to this provision, it is worth noting Article 27 of the U.N. Covenant which provides:

"In those States in which...linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with other members of their group...to use their own language."

(2) *Enforcement of Individual Rights and Freedoms*

Sections 23 and 24 deal with what might be described as the enforcement provisions with respect to protecting individual rights and freedoms. In a sense these provisions are ones "for greater certainty" since once rights, whether individual or collective, are provided for in the Constitution, the courts will usually find the appropriate remedies to make them effective.

Individual rights and freedoms are those specified in section 27 of the Charter, namely:

Section 6—fundamental political and legal rights and freedoms

Section 7—individual legal rights

Section 8—right of free movement

Section 9—rights respecting non-discrimination

Section 10—rights to vote and hold elective office

Section 14—language rights in legislatures

Section 16—language rights in courts

Section 19—language rights respecting government services

Section 21—language rights respecting education.

Collective or group rights and freedoms are the following:

Section 11—duration of legislative bodies

Section 12—annual sessions of legislative bodies

Section 15—language of statutes, journals and records

Section 22—preservation of French and English languages.

Section 23 is intended to make clear what is already implicit, that with respect to individual rights and freedoms the courts are to strike down as invalid any provision of a law (whether enacted before or after the Charter) which has the result of impairing such right or freedom.

Section 24 is designed to ensure that there are effective means of bringing contraventions of individual rights and freedoms before the courts. It provides that where no other legal recourse exists, an individual may apply to a competent court to have his rights declared or enforced. This is an important provision since it is not always easy to find an existing remedy. For example, if one is denied the right to use French before a legislative committee, there may exist no clear remedy at law.

It may be asked why the enforcement provisions of sections 23 and 24 are not extended to the collective rights. (Here it might be noted that the

group right respecting preservation of the English and French languages in section 22 has its own enforcement provision.) The first answer is, perhaps, that these rights if violated are more effectively remedied through the political process. Secondly, collective rights are not subject to the provisions of section 25 which permit justifiable limitations to be placed upon individual rights. Thus, it is more essential that specific remedies be set forth for protecting individual rights because laws are authorized which may limit them. In any case, sections 23 and 24 do not rule out legal recourses for protecting collective rights. For example, if a government refuses to publish the statutes in both languages, one may seek a declaration from the courts that this action is unconstitutional.

(3) *Limitations on Individual Rights and Freedoms*

Section 25 addresses the limitations which may properly be placed upon the exercise or enjoyment of individual rights and freedoms in certain specified circumstances. These are limitations which are "justifiable in a free and democratic society" in the interests of

- public safety or health
- the peace and security of the public
- the rights and freedoms of others.

These are generally recognized limitations which the courts have already adopted as properly circumscribing any individual right. But under the Charter each of these restrictions will be tested by the courts to determine if they are valid in each case in terms of being justifiable in our society on one of the bases specified.

Many examples of such limitations come readily to mind: restrictions on assemblies in a period of epidemic; dispersal of assemblies that threaten public safety; restrictions on freedom of speech when its purpose is to advocate the violent overthrow of the government, or restrictions on expression by laws

concerning libel and slander. On the other hand, there are restrictions which might be fairly questionable, such as extended detentions without trial under the *War Measures Act*.

It is recognized that there are various points of view on the scope and nature of a limitation clause. Under the United States Bill of Rights there is no general limitation, but the courts have developed a series of implied justifiable limitations on the rights set forth.

The federal government's proposal of 1969 tied limitations on rights to the declaration of a state of war, invasion or insurrection, real or apprehended.

The Universal Declaration provides for "such limitations as are determined solely for the purpose of securing due recognition and respect for the rights and freedoms of others and of meeting the just requirements of morality, public order and the general welfare of a democratic society." The U.N. Covenant recognizes limitations in the interests of national security, public order, public health and safety, and morals or the rights and freedoms of others. This was the formulation contained in the Victoria Charter.

The Special Joint Committee Report, while acknowledging the legitimacy of the specific exceptions, preferred to keep the limitation in general terms of what was "reasonably justifiable in a democratic society," leaving it to the courts to fashion the specific limitations.

(4) *Preservation of Subsisting Rights and Freedoms*

Section 26 is designed to do two things. First, it preserves untouched any common law or statutory rights and freedoms not expressly covered by the Charter. For example it would preserve such rights as not to be held in slavery or servitude, the recognition as a person before the law, the recognition of privacy, to marry and found a family, etc.

Second, it expressly preserves whatever rights and freedoms the native peoples may have acquired under the Royal Proclamation of 1763. Since the nature of these rights has not yet been clearly articulated, no attempt has been made to spell them out. Whatever they may be determined to be, they will be constitutionally protected by the Charter.

(5) No Alteration in Distribution of Powers

Section 29 is a saving clause which provides that nothing in the Charter is to be construed in any way as changing the present distribution of powers, or to confer any legislative authority upon any body except as expressly provided, as for example, the power under section 13 to declare French and English to be official languages.

A similar provision was placed in the Victoria Charter.

III Conclusion

The proposed Charter, therefore, is based on the experience of many jurisdictions, at home and abroad, and on the long-standing discussions in Canada over many years as to the need and means of constitutional protection for fundamental rights and freedoms.

This Charter clearly provides for entrenchment in a revised Constitution of a substantial body of fundamental rights, protecting the individual against both orders of government. Such entrenchment has been put forward by the Government of Canada as one of its two conditions for the renewal of the Constitution.

The Charter also seeks to choose and define these rights, taking into account as noted in this paper, the factors that seem most appropriate to Canada of the present and future. It is hoped that the description of these factors will assist in the public discussion of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

s'en tenir aux restrictions générales qui sont «raisonnablement justifiées dans une société démocratique» et laisser aux tribunaux le soin de préciser chacune de ces restrictions.

(4) Sauvegarde des droits et libertés actuels

L'article 26 a deux objectifs. Le premier de ces objectifs est de sauvegarder tous les droits et les libertés reconnus par la *common law* ou par un texte de loi et qui ne sont pas expressément mentionnés dans la Charte. Il sauvegarde, par exemple, le droit de ne pas être tenu en esclavage ou en servitude, le droit à la reconnaissance de sa personnalité juridique, le droit à la vie privée, le droit de se marier et de fonder une famille, etc.

Le deuxième est de sauvegarder les droits et libertés qu'ont pu acquérir les peuples autochtones par la Proclamation royale de 1763. La nature de ces droits n'ayant pas encore été clairement déterminée, aucune tentative n'a été faite pour les formuler. Quoi qu'il en soit, ils seront, du point de vue constitutionnel, protégés par la Charte.

(5) Maintien de la répartition des compétences législatives

L'article 29, de nature restrictive, prévoit qu'aucune disposition de la Charte ne doit être interprétée comme modifiant la répartition actuelle des compétences ou comme conférant au Parlement ou à des corps législatifs une compétence législative addi-

III Conclusion

semblable.

La Charte de Victoria contenait une disposition tionale, sauf, par exemple, pour ce qui est du pouvoir prévu à l'article 13 qui permet de déclarer le français et l'anglais, langues officielles.

Le projet de Charte se fonde par conséquent sur l'expérience de différents gouvernements, nationaux et étrangers, et sur les discussions qui, pendant plusieurs années, au Canada, ont porté sur le besoin et les moyens d'assurer la protection, par voie constitutionnelle, des libertés et des droits fondamentaux.

La présente Charte prévoit expressément l'intégration dans une Constitution renouvelée d'un ensemble de droits fondamentaux qui protègent les individus contre les deux ordres de gouvernement. Cette intégration constituait une des deux conditions posées par le gouvernement canadien pour le renouvellement de la Constitution.

La Charte vise en outre à choisir et à définir ces droits en tenant compte, comme il a été indiqué dans ce document, des facteurs qui semblent pertinents au Canada d'aujourd'hui et de demain. L'on doit espérer que la description de ces facteurs facilitera la discussion publique de la Charte canadienne des droits et des libertés.

individu peut demander au tribunal compétent de définir ses droits et libertés individuels ou de leur donner effet. C'est là une disposition importante, car il n'est pas toujours facile de trouver un recours. Par exemple, si l'on refuse à un individu le droit de déposer en français devant un comité de la législation, il peut y avoir un recours prévu expressément par la loi.

L'on peut se demander pourquoi les moyens et recours prévus dans les dispositions des articles 23

et 24 ne sont pas étendus aux droits collectifs. (On peut remarquer que l'article 22 portant sur l'établissement du français et de l'anglais assure la mise en œuvre de ce droit collectif.) Il se peut tout d'abord que le non-respect de ces droits soit plus efficacement sanctionné par des moyens politiques. En second lieu, les droits collectifs ne sont pas assujettis aux dispositions de l'article 25 qui permettent d'imposer des restrictions légitimes aux droits individuels. Il est donc plus important de prévoir des recours spécifiques pour protéger les droits individuels qui peuvent être assujettis à des restrictions par voie législative. De toute façon, les articles 23 et 24 n'écartent pas la possibilité d'interférer un recours pour protéger les droits collectifs. Par exemple, si un gouvernement refuse de publier les lois dans les deux langues, on peut demander aux tribunaux de déclarer cette action «anti-constitutionnelle».

(3) Restrictions à l'exercice des droits et libertés individuels

L'article 25 impose des restrictions à l'exercice des droits et des libertés individuels dans certaines circonstances précises. Il s'agit de restrictions qui sont «justifiées dans une société libre et démocratique» par :

- la santé et la sécurité publique
- la paix publique

— l'exercice des droits et libertés individuels.

Il s'agit de restrictions généralement reconnues que les tribunaux ont déjà acceptées comme fixant

les limites normales des droits individuels. Mais, en vertu de la Charte, les tribunaux auront, dans chaque cas, à décider si les motifs susmentionnés justifiaient une restriction donnée.

Plusieurs exemples de ces restrictions nous viennent à l'esprit : restrictions à la liberté de réunion en période d'épidémie; dispersion des réunions qui menacent la sécurité publique; restrictions à la liberté de parole lorsqu'elle vise le renversement du gouvernement par la violence; restrictions à la liberté d'expression par l'adoption de lois concernant la libellé et la diffamation. Il y a, par contre, des restrictions qui peuvent être très discutables, telles que les détentions prolongées sans procès en vertu de la Loi sur les mesures de guerre.

Il est admis que la portée et la nature d'une clause limitative peuvent être considérées sous différents points de vue. La Déclaration américaine des droits ne comporte aucune clause limitative d'ordre général, mais les tribunaux ont établi une série de restrictions implicites légitimes aux droits susmentionnés.

Dans la proposition faite en 1969 par le gouvernement fédéral, des restrictions étaient fonction de la déclaration d'un état de guerre, d'une invasion ou d'une insurrection, réelles ou appréhendées.

La Déclaration universelle des Droits de l'homme autorise «les limitations établies par la loi exclusive-ment en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique.» Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques reconnaît à l'Etat le droit de limiter certains droits, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de l'ordre, de la santé, de la sécurité et de la morale publiques, ainsi que des droits et libertés d'autrui. Cette même formulation a été adoptée par la Charte de Victoria.

Tout en reconnaissant la légitimité des exceptions prévues, le rapport du Comité spécial mixte préférait

de l'anglais comme moyen d'expression de toute communauté linguistique importante et identifiable dans une région du Canada. Il interdit en outre l'adoption de lois susceptibles de porter atteinte aux droits de ces communautés d'utiliser l'une ou l'autre de ces langues.

La nature et l'étendue de cette garantie linguistique dépendent de l'interprétation des termes "communauté linguistique importante et identifiable dans une région". Il ne fait aucun doute que ces dispositions s'appliqueront aux communautés anglophones de Westmount et d'Aylmer, de même qu'aux communautés francophones de l'est de l'Ontario, de Saint-Boniface et de Gravelbourg. Elles ne s'appliqueront toutefois probablement qu'à ceux des francophones de Toronto qui, d'une manière ou d'une autre, seront regroupés en une « communauté » linguistique (c'est-à-dire qui, par exemple, habiteront le même quartier, auront des écoles, des bibliothèques, des journaux et des associations culturelles).

À cet égard, il convient de signaler l'article 27 du Pacte international qui stipule :

« Dans les États où il existe des minorités ... linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit, en commun avec les autres membres de leur groupe... d'employer leur propre langue. »

(2) *Mise en œuvre des droits et libertés individuels*

Les articles 23 et 24 traitent de ce que l'on pourrait qualifier de dispositions relatives à la mise en œuvre de la protection des droits et libertés individuels. Dans un sens, ces dispositions sont insérées pour plus de certitude car, du moment que les droits, individuels ou collectifs, sont prévus par la Constitution, les tribunaux trouveront normalement les sanctions appropriées pour les faire respecter.

La Charte précise, à l'article 27, que les droits et libertés individuels qu'elle reconnaît sont ceux énoncés aux articles suivants :

- article 6—droits et libertés politiques fondamentales
- article 7—droits individuels
- article 8—droit de libre circulation
- article 9—non-discrimination
- article 10—droit de voter et de se porter candidat aux élections
- article 14—droits linguistiques dans les assemblées législatives
- article 16—droits linguistiques devant les tribunaux
- article 19—droits linguistiques dans les rapports avec les organismes gouvernementaux
- article 21—droits linguistiques en matière d'éducation.

Quant aux droits et libertés de nature collective, ils sont énoncés aux articles suivants :

- article 1—durée des corps élus
- article 12—sessions annuelles des corps élus
- article 15—langue de publication des lois, archives, comptes rendus et procès-verbaux
- article 22—épanouissement du français et de l'anglais.

L'article 23 a pour objet de rendre explicite ce qui n'était qu'implicite, c'est-à-dire que les tribunaux devront invalider toute disposition qui porterait atteinte aux droits et libertés individuels reconnus par la Charte, que cette disposition ait été promulguée avant ou après la Charte.

L'article 24 vise à fournir des moyens efficaces qui permettent aux tribunaux d'assurer le respect des droits et libertés individuels. Il prévoit qu'en l'absence de tout autre recours prévu par la loi, un

tribunal n'est pas celle du témoin, il faudra s'assurer qu'un service de traduction adéquat permette à toutes les personnes impliquées de suivre la langue dans laquelle se déroule la procédure de telle manière que le témoin n'en subisse aucun préjudice.

Cette garantie fondamentale des droits linguistiques de la minorité devant les cours des provinces et des territoires est assujettie à l'article 17 du projet de loi, qui permet l'établissement de règles de procédure propres à assurer le respect de ces droits. Ainsi, peuvent être établies des règles régissant les avis à donner ou le renvoi d'une affaire (changement de venue), afin que les procédures puissent se dérouler dans la langue choisie par un témoin.

Les dispositions des articles 16 et 17 s'écarteront sur certains points de celles de la Charte de Victoria et du rapport du Comité spécial mixte.

L'article 19 porte sur le droit pour le public de communiquer avec les organismes gouvernementaux en français ou en anglais.

À l'échelle fédérale, cet article reconnaît à toute personne le droit de communiquer indifféremment en français ou en anglais:

- (a) avec le siège de tout organisme, où qu'il soit situé, et

- (b) avec les bureaux principaux de tout organisme établi dans une région où le Parlement a reconnu qu'un nombre important de personnes utilisent la langue minoritaire;

Ces dispositions visent à rationaliser certaines dispositions de la *Loi sur les langues officielles* et à assurer que les organismes fédéraux fourniront des services bilingues dans toute la mesure du possible. Elles ne sont pas destinées à remplacer les dispositions de ladite loi, mais fournissent au public certaines garanties constitutionnelles linguistiques en matière de services.

l'usage du français ou de l'anglais devant toutes les cours de l'Ontario, du Québec et du Nouveau-Brunswick, que ceux accordés devant les cours à l'échelle fédérale. Ces droits sont d'ailleurs déjà reconnus par la Constitution en ce qui a trait aux cours québécoises. Il s'agirait par contre d'exigences constitutionnelles nouvelles pour l'Ontario et le Nouveau-Brunswick. Cependant, la législation du Nouveau-Brunswick sur les langues officielles accorde déjà le droit d'utiliser indifféremment le français ou l'anglais dans la plupart des procédures devant les cours. L'Ontario a d'ailleurs récemment adopté des dispositions législatives permettant, pour certaines procédures et devant les cours de diverses régions de la province, l'usage aussi bien du français que de l'anglais. Comme il s'écoulera toutefois un certain temps avant que ce système soit aussi efficace que celui du Québec, l'article 17 de la Charte permet l'adoption de règles propres à assurer le respect des droits prévus au paragraphe 16(2).

Comme nous l'avons déjà souligné, cet article ne signifie pas que tout juge ou fonctionnaire de justice soit bilingue. Il requiert seulement qu'il y ait un nombre suffisant de tribunaux et de juges à même d'instruire une affaire dans la langue de la minorité. Dans certains cas, le respect des droits des parties exigera qu'il y ait renvoi de l'affaire (changement de venue) devant un autre tribunal alors que, dans d'autres cas, il suffira d'assurer un service de traduction adéquat.

Le paragraphe 16(3) prévoit essentiellement la protection des droits linguistiques de la minorité devant les cours de toutes les autres provinces et des territoires. Il garantit à toute personne appelée à témoigner devant un tribunal dans le cadre de procédures, soit criminelles relevant de la loi fédérale, soit pénales relevant de la loi provinciale, et punissables par une peine d'emprisonnement, le droit de se faire entendre dans la langue officielle de son choix, sans être défavorisé par ce choix. Cela signifie que le témoin a le droit de comparaître devant un juge et, le cas échéant, un jury qui comprennent la langue dans laquelle il déposera. Lorsque la langue du

Bien que la Charte ne confère pas elle-même un statut officiel aux deux langues, sauf dans la mesure où les organes législatifs s'y conforment, cela ne diminue pas pour autant les droits et obligations spécifiques énoncés dans la Charte relativement au français et à l'anglais.

L'article 14 prévoit que tout individu a le droit de participer aux débats ou autres procédures du Parlement, des assemblées législatives provinciales ou des conseils des territoires en français ou en anglais, à son choix. Ce droit est plus étendu que celui que prévoient les dispositions constitutionnelles actuelles qui, elles, ne garantissent ce droit que pour ce qui concerne les débats devant le Parlement et devant les corps législatifs du Québec et du Manitoba. Au Nouveau-Brunswick, une loi prévoit un droit semblable. Ce droit s'étend donc à tous les organes législatifs et s'applique non seulement à leurs membres, mais aussi aux témoins comparaisant devant des comités.

L'article 15 exige que les lois et archives, comptendus et procès-verbaux, du Parlement et des corps législatifs de l'Ontario, du Québec et du Nouveau-Brunswick soient imprimés et publiés en français et en anglais et prévoit que les deux versions ont la même valeur. Dans le cas des autres provinces et des territoires, c'est à leur corps législatif respectif ou au conseil qu'il appartiendra de déterminer si les documents doivent paraître dans une seule langue ou dans les deux.

Cette disposition ne modifie pas la position prise par le Parlement ou l'Assemblée nationale du Québec. Elle assujettit cependant le Nouveau-Brunswick et l'Ontario à une obligation constitutionnelle nouvelle. Le Nouveau-Brunswick, en application d'un texte législatif provincial, publie déjà ses lois dans les deux langues officielles. Il n'existe

aucun texte de cette nature en Ontario, mais cette province reste toujours constitutionnellement tenue de publier ses lois dans les deux langues officielles. Si cette position devait être confirmée par les tribunaux, le Manitoba devrait s'acquiescer de cette obligation jusqu'à l'abrogation de l'article 23 de l'Acte *du Manitoba*.

La publication des lois dans les deux langues officielles en Ontario, au Québec et au Nouveau-Brunswick permettra à la grande majorité des francophones vivant à l'extérieur du Québec et à la minorité anglophone du Québec d'obtenir de ces textes une version en leur langue respective. Il est à espérer que les autres provinces comptant un nombre important de francophones utiliseront les pouvoirs que leur confère le paragraphe 15(2) pour décider de rendre leurs lois disponibles dans les deux langues.

Le rapport du Comité spécial mixte proposait que les archives, les journaux et les édits du Nouveau-Brunswick, du Québec, de l'Ontario et des territoires soient disponibles dans les deux langues officielles.

L'article 16 concerne l'utilisation du français et de l'anglais devant les tribunaux. À l'échelle fédérale, les droits reconnus à l'heure actuelle par l'article 133 de l'AAVB sont maintenus, c'est-à-dire que, devant la Cour suprême du Canada et toute cour fédérale (par exemple la Cour fédérale), ainsi que dans les procédures et documents de ces cours, toute personne pourrait utiliser la langue officielle de son choix. Cela ne signifie pas cependant que tous les juges de ces cours doivent être bilingues, mais plutôt que, lorsque le juge ne parle pas la langue dans laquelle les procédures se dérouleront, des services de traduction adéquats doivent être fournis, de manière qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits des parties.

À l'échelle provinciale, le paragraphe 16(2) prévoit exactement les mêmes droits, en ce qui concerne

autant, comme par exemple des exigences relatives à l'exercice d'une profession. Il ne serait pas raisonnable, cependant, qu'une province refuse à un citoyen qui a fait connaître son intention de s'y établir les soins nécessaires à sa santé au motif qu'il est d'une autre province.

L'autre droit est celui qu'a un citoyen canadien d'acquérir des biens et d'assurer sa subsistance dans une province même s'il réside dans une autre. Cette disposition restreint le pouvoir des provinces d'empêcher les citoyens des autres provinces de s'adonner à ces activités simplement parce qu'ils sont des non-résidents. Ces derniers seraient toutefois tenus de se soumettre aux lois d'application générale d'une province, mais aucune loi ne pourrait leur refuser un droit particulier dont jouissent les autres résidents simplement parce qu'ils sont des non-résidents.

Étant donné que le Canada est une entité politique et économique à citoyenneté unique, il importe que ses citoyens, indépendamment de leur province de résidence, puissent circuler librement d'une province à l'autre, sans restrictions déraisonnables et qu'ils soient libres d'acquérir des biens et d'assurer leur subsistance partout au Canada, sur un pied d'égalité avec leurs concitoyens.

(d) Droits relatifs à la non-discrimination ou droits égaux

L'article 9 constitue le deuxième volet des dispositions de la Charte relatives à la discrimination. Il précise la protection générale que l'article 6 de la Charte accorde contre la discrimination. Cet article est une version modifiée de la disposition relative à la discrimination contenue dans la partie introductive de l'article 1 de la *Déclaration canadienne des droits*, mais, contrairement à cette disposition, l'article 9 couvre tous les droits et toutes les libertés énoncées aux articles 6, 7 et 8 de la Charte. De plus, cet article est censé accroître et non restreindre la portée des articles qui le précèdent, afin de permettre non seulement la jouissance absolue de ces

droits, mais également est-il précisé, pour plus de certitude, le respect de ceux-ci sans discrimination fondée sur les critères énoncés.

Outre les critères de non-discrimination que l'on retrouve dans la *Déclaration canadienne des droits*, l'article 9 en prévoit trois autres: la langue, l'âge et l'origine ethnique. Bien qu'ils soient moins étendus que ceux énoncés dans certaines lois fédérales et provinciales relatives à la discrimination, ces critères comprennent ce qui peut être considéré comme les plus «fondamentaux». Il est probablement mieux de laisser aux lois anti-discriminatoires, qui peuvent mieux énoncer toutes les précisions nécessaires, le soin de traiter des autres critères. À cet égard, souignons que les propositions de 1969 du gouvernement fédéral et le rapport de 1972 du Comité spécial mixte recommandaient d'insérer dans la Charte des dispositions interdisant toute discrimination au chapitre de l'emploi, du logement et de la propriété. Toutefois, une étude ultérieure relève que ces points sont trop complexes pour être insérés dans la Charte et qu'il vaut mieux laisser aux lois fédérales et provinciales le soin d'en traiter spécifiquement.

À noter également que d'autres formes de discrimination ne figurant pas à l'article 9, pourraient être réprimées en se fondant sur la garantie, prévue à l'article 6, de la «même protection devant la loi».

(e) Droits linguistiques

Les articles 13 à 22 de la Charte traitent de la protection des droits linguistiques des individus, des groupes et de la collectivité.

L'article 13 habilite le Parlement et les corps législatifs provinciaux à déclarer le français et l'anglais langues officielles du pays pour les objets qu'ils considèrent appropriés. Le Parlement, par la *Loi sur les langues officielles*, et le Nouveau-Brunswick, par sa *Loi sur les langues officielles*, ont tous deux conféré aux deux langues un statut officiel.

Charte de Victoria, d'une protection contre la perte de la citoyenneté canadienne et a recommandé que la citoyenneté, une fois acquise légalement, devienne un droit inaliénable. Comme il pourrait y avoir des cas exceptionnels où un pays pourrait légitimement révoquer la citoyenneté d'une personne, il est peut-être préférable de ne pas consacrer l'inaliénabilité de ce droit. Cependant, il est à noter, à cet égard, que la Déclaration universelle prévoit que nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité et que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoit que nul ne peut être arbitrairement privé du droit de revenir dans son pays.

En 1969, le gouvernement fédéral recommandait, dans ses propositions, l'insertion de deux autres droits dans la Charte des droits de la personne; ils sont inclus dans la nouvelle Charte.

Le droit d'être protégé contre les saisies et perquisitions déraisonnables est un droit nouveau et important qui protège un individu et son patrimoine contre les saisies et les perquisitions déraisonnables effectuées par la police, même si cette dernière détient l'autorisation nécessaire pour saisir ou perquisitionner. Par exemple, les tribunaux pourraient estimer déraisonnable une perquisition de domicile à 4 heures du matin, à moins que la police ne puisse faire la preuve du contraire. De même, la saisie des biens d'une personne alors qu'ils sont en sa possession pourrait être jugée déraisonnable à moins que la police ne puisse démontrer que ces biens sont nécessaires pour prouver la perpétration d'une infraction. Toute violation de cette disposition pourrait amener les tribunaux à décider que les preuves ainsi obtenues sont irrecevables à toute fin judiciaire.

La Déclaration universelle dispose que nul ne doit être l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, cela est d'ailleurs réaffirmé dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En vertu de la Charte québécoise, la demeure d'une personne est inviolable.

Le rapport du comité spécial mixte appuyait la proposition d'inclure ce droit parmi les droits individuels.

La protection contre l'application rétroactive des lois relatives aux infractions criminelles et aux peines est une addition importante à la Charte qui reconnaît un principe fondamental de notre droit criminel. En vertu de cette disposition, nul ne pourrait être poursuivi pour une action qui, au moment de sa perpétration, ne constituait pas une infraction; de plus, une personne déclarée coupable d'une infraction ne saurait être condamnée à une peine plus sévère que celle qui était prévue au moment de la perpétration de l'infraction.

Ces droits sont expressément reconnus dans la Déclaration universelle et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La Charte québécoise interdit l'application rétroactive des lois pénales.

(c) *Droit de libre circulation*

Le rapport du Comité spécial mixte appuyait la proposition d'inclure ce droit parmi les droits individuels.

L'article 8 est nouveau. On y reconnaît pour la première fois certains droits constitutionnels fondamentaux dont doivent jouir tous les citoyens canadiens. Ces droits se rattachent à la citoyenneté, car ils en sont l'apanage. Bien que l'application de cette disposition aux immigrants reçus soit discutable, il est néanmoins possible d'affirmer que ces garanties ne doivent être accordées qu'à ceux qui adoptent pour de bon notre pays et qui assument les obligations découlant de ce statut.

Le premier droit est celui qu'a tout citoyen, sans restriction non justifiée, d'établir sa résidence dans toute province et de jouir en conséquence des mêmes avantages que la loi offre aux autres citoyens résidant dans cette province. Les restrictions raisonnables ne sont pas interdites pour

Les dispositions suivantes de l'article 7 sont identiques à celles de la *Déclaration canadienne des droits*:

— la protection contre la détention, l'emprisonnement ou l'exil arbitraires;

— les droits d'une personne détenue ou arrêtée;

— le droit de refuser de témoigner sans les garanties prévues par la loi;

— le droit aux services d'un interprète;

— le droit à une audition juste et impartiale;

— les droits de l'individu accusé d'une infraction (avec certaines garanties supplémentaires mentionnées ci-dessous);

— la protection contre les traitements ou châtiments cruels et injustes.

Dans l'ensemble, il s'agit là d'éléments du concept de «l'application régulière de la loi» ou des «principes de justice fondamentale». Tous ces droits ont leur pendant dans les diverses conventions internationales. En outre, la plupart sont illustrés dans la charte québécoise des droits et libertés de la personne et certains sont compris dans le *Bill of Rights* de la Saskatchewan. Cependant, même si le gouvernement fédéral a proposé d'inclure la plupart de ces droits dans une charte intégrée à la Constitution, aucun n'a été mentionné dans la Charte de Victoria. En 1972, le rapport du Comité spécial recommandait que tous les droits publics figurant dans les propositions du gouvernement fédéral soient inclus dans une déclaration des droits intégrée à la Constitution.

Toutefois, la protection contre la détention, l'emprisonnement ou l'exil arbitraires ne figurait pas parmi les propositions du gouvernement fédéral de 1969. Mais puisque ce droit est mentionné dans la Déclaration universelle des Droits de l'homme, il conviendrait de l'inclure dans la Charte.

Sur une question connexe, le Comité spécial mixte a noté, dans son rapport de 1972, l'absence, dans la

discrimination déraisonnable. Cela ne signifie nullement que toutes les lois doivent s'appliquer indifféremment à tout le monde, mais plutôt que la loi ne peut s'appliquer d'une manière discriminatoire sauf si cette discrimination se justifie au nom de l'intérêt de la communauté d'après des critères raisonnables. Ainsi, une loi qui exige des toilettes distinctes pour les hommes et pour les femmes constituerait un cas de discrimination justifiée, mais une loi qui interdirait l'accès à un parc d'après des critères fondés sur la race ou la langue constituerait un cas de discrimination injustifiée.

On trouve des dispositions analogues dans la Déclaration universelle et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La Charte québécoise des droits et libertés de la personne déclare également que tous les êtres humains ont droit à une égale protection de la loi. L'Alberta a adopté la disposition de la *Déclaration canadienne des droits*. Le rapport du Comité spécial mixte avait recommandé qu'une déclaration des droits, intégrée à la Constitution, contienne une disposition proclamant «le droit de tout individu à l'égalité devant la loi».

L'article 7 énonce des droits individuels dont plusieurs ont une formulation identique à celle des dispositions de l'article 2 de la *Déclaration canadienne des droits*. L'article 7, toutefois, ne reprend pas le paragraphe introductif de l'article 2 de la Déclaration et ne comporte aucune réserve. D'abord, en raison de la Charte, une loi ne pourra plus prévoir que ses dispositions prévaudront en cas de conflit avec celles de la Charte; quant aux tribunaux, ils ne sont pas simplement invités à «interpréter» ou à «appliquer» les lois de façon à ne pas violer les droits protégés. L'article 7 énonce clairement que tout individu jouit des droits qui y sont mentionnés et l'article 23 précise qu'aucune loi ne peut avoir pour effet de limiter ces droits, ce qui constitue une directive claire obligeant les tribunaux à déclarer inopérantes les lois non conformes.

traite du droit de «posséder» des biens qui couvre à la fois leur «utilisation» et leur «jouissance» et permet à l'Etat de n'en priver les individus que conformément à la loi» et non par suite de l'«application régulière de la loi».

La raison de ce changement est que le droit de posséder ne doit pas être aussi inviolable que le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité physique. Si les tribunaux canadiens adoptaient l'interprétation déjà retenue par les tribunaux américains pour garantir le droit de possession en vertu du concept de «l'application régulière de la loi», nous ferions face à une situation où les tribunaux, et non pas les corps législatifs, détermineraient non seulement ce qui est une juste indemnité, mais encore si une expropriation est dans l'intérêt public.

Il est reconnu que l'expression «conformément à la loi» peut donner lieu à deux interprétations. La première est que la privation des biens ne peut intervenir que conformément à des lois fondamentalement justes et équitables; la seconde est que la privation peut intervenir conformément aux dispositions législatives en vigueur. Il est possible que les tribunaux adoptent la première interprétation, qui suppose une disposition législative selon laquelle l'expropriation se fera moyennant une indemnité. Mais cela ne suppose pas que les tribunaux considèrent la question de savoir si, en l'absence d'une disposition législative spécifique, une expropriation a lieu dans l'intérêt public.

La Déclaration universelle des Droits de l'homme prévoit que toute personne a droit à la propriété et le droit de ne pas en être arbitrairement privé. Sur le plan du droit provincial, la loi albertaine est similaire à la *Déclaration canadienne des droits* et la législation québécoise prévoit que toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi. Le rapport du Comité spécial mixte proposait la formule suivante pour maintenir l'équilibre entre les droits de l'individu et ceux de l'Etat:

Cette formule semble aller un peu trop loin en laissant cette décision aux organes législatifs. Les expropriations se justifient par l'intérêt public. Il est discutable de savoir s'il serait préférable de

«Le droit de l'individu à la jouissance de ses biens et le droit de ne pas en être privé, sauf en conformité du bien public et contre un dédommagement équitable.»

Le droit à l'égalité devant la loi et à la même protection devant la loi est une version modifiée de la disposition correspondante à l'article 1 de la *Déclaration canadienne des droits*. On a ajouté l'adjectif «même» pour qualifier la «protection de la loi». On espère que cette légère modification aura une importance capitale et fera de cette disposition le fondement du droit à l'égalité et à la non-discrimination au Canada.

L'insertion de l'adjectif «même» donne l'équivalent du concept de l'«égale protection des lois», de la Déclaration américaine des droits, concept qui est devenu la clé de voûte des droits à la non-discrimination dans ce pays. En outre, la Charte, contrairement à la *Déclaration canadienne des droits*, ne sera pas considérée comme un simple guide en matière d'interprétation, mais comme une affirmation de droits qui prévaut sur les lois ordinaires. On remarque également que, dans la formulation actuelle de l'article 6, le concept de l'«égale protection de la loi» n'est aucunement limité dans son application par des critères précis relatifs à la non-discrimination comme c'est le cas à l'article 1 de la *Déclaration canadienne des droits*. Les tribunaux seront donc libres d'interpréter ce concept d'une manière absolue sans devoir tenir compte des mots qui pourraient en limiter la portée.

Ainsi formulé, le concept de l'«égalité devant la loi» peut signifier que dans la mise en œuvre des lois internes, tous les individus doivent être traités de la même façon. La «même protection devant la loi» implique donc une protection égale pour tous, sans

La protection du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité physique est garantie dans plusieurs conventions internationales. Sur le plan du droit provincial, l'Alberta emprunte les termes de la *Déclaration canadienne des droits*. Le Québec prévoit que tout être humain a droit à la vie, à la sûreté, à l'intégrité physique et à la liberté de sa personne. Il déclare également que toute personne a droit au respect de sa vie privée et garanti que nul ne peut être privé de la liberté sauf pour les motifs prévus par la loi et suivant la procédure prescrite.

Le rapport du Comité spécial mixte a recommandé d'abandonner l'expression « application régulière de la loi » au motif qu'elle ne relève pas de la tradition juridique canadienne et qu'en droit américain, elle a débordé le cadre procédural pour s'immiscer dans le droit positif. Le rapport recommande d'ailleurs que toute personne a droit au respect de la vie privée et garanti que nul ne peut être privé de la liberté sauf pour les motifs prévus par la loi et suivant la procédure prescrite.

À la différence des tribunaux américains, les tribunaux canadiens n'ont pas à ce jour été enclins à élargir le concept de « l'application régulière de la loi » au droit positif. Ils ont au contraire eu tendance à la confiner à l'équité fondamentale sur le plan de la procédure. Et même si les tribunaux adoptaient l'interprétation américaine aux fins de protéger les libertés individuelles (par opposition aux droits économiques), il ne s'agissait pas nécessairement d'une évolution regrettable. En effet, en matière de droits fondamentaux à la vie, à la liberté et à la sécurité physique, il serait peut-être préférable que les tribunaux considèrent le caractère équitable de la loi non seulement sur le plan procédural, mais également sur le plan du droit positif.

Le droit de posséder des biens et de ne s'en voir privé qu'en conformité de la loi constitue une modification des dispositions actuelles de l'article 1 de la *Déclaration canadienne des droits*. Cette nouvelle disposition ne classe plus le droit de posséder des biens dans la même catégorie que le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne. Elle

communication publique tels que la radio et la télévision sont englobés dans la notion de liberté de diffusion de nouvelles, d'opinions et de croyances.

Cette nouvelle formulation ne posera vraisemblablement aucun problème en ce qui a trait au droit du gouvernement d'utiliser l'octroi des longueurs d'onde, car il s'agit d'une réglementation dans l'intérêt des droits et libertés d'autrui. Et elle ne posera vraisemblablement aucun problème relativement au pouvoir du Parlement de fixer, en matière de licence, des normes relatives au pourcentage du contenu canadien des programmes. Cette liberté garantit seulement la diffusion des nouvelles ainsi que l'expression d'opinions et de croyances et n'interdit pas la réglementation de questions telles que le contenu étranger de la programmation.

Certains contestent la nécessité de préciser cette liberté dans une Charte des droits et libertés et prétendent qu'elle est incluse dans la liberté d'opinion et d'expression. C'est d'ailleurs l'opinion exprimée dans le rapport du Comité spécial mixte et elle est conforme aux conventions internationales et aux lois de la Saskatchewan et du Québec. En revanche, la *Déclaration canadienne des droits* et le droit de l'Alberta prévoient expressément la liberté de la presse. L'abandon de ces termes soulèverait des questions juridiques quant à la nature de cette liberté.

Le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité physique et le droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi correspondent à l'article 1 de la *Déclaration canadienne des droits*. Ce droit fondamental garantit que l'État ne peut priver quiconque de la vie, de la liberté et de la sécurité physique, ni y porter atteinte sans avoir recours à des procédures juridiques bien établies et qui sont intrinsèquement justes en ce qu'elles sont conformes aux exigences de la justice naturelle. Ni la privation de vie ou de liberté, ni la fouille des personnes ou des biens ne peuvent avoir lieu arbitrairement. L'article 7 de la Charte, relatif aux droits individuels, précise plusieurs éléments du concept de « l'application régulière de la loi ».

Canada quels que soient sa race, son origine nationale, sa couleur, sa religion ou son sexe...», l'article 6 prévoit simplement que «tout individu jouit, au Canada, des droits et libertés fondamentales suivants...». Cette modification vise à éviter le problème auquel ont fait face les tribunaux qui, en interprétant la *Déclaration canadienne des droits*, ont conclu qu'elle ne s'appliquait pas aux restrictions des droits et libertés qui étaient prévus dans les lois adoptées avant la promulgation de la *Déclaration des droits* en 1960. De plus, cette modification devrait éviter toute interprétation des droits et libertés comme limités aux critères de non-discrimination énoncés au début de l'article. Les droits et libertés énoncés à l'article 6 de la Charte peuvent au contraire être interprétés comme des valeurs absolues et garanties à l'encontre de toute loi, sans égard à la date de l'adoption de cette dernière.

La liberté de pensée, de conscience et la liberté religieuse sont le prolongement de la «liberté de religion» prévue à la *Déclaration canadienne des droits*. L'introduction de la liberté de conscience vise à protéger ceux qui n'ont aucune religion, tandis que la liberté de pensée a été introduite pour garantir que l'individu peut librement professer toute opinion et croyance personnelles qu'il désire, et qu'il ne subira pas un endocinement forcé pour l'amenner à changer ses opinions et adopter celles des autres.

Le rapport de 1972 du Comité spécial mixte est-il mait que, la liberté de pensée occupant un domaine plus étendu que celui des simples valeurs religieuses, il convenait de l'associer à la liberté d'opinion et d'expression plutôt qu'à la liberté de conscience et de religion.

Sur le plan du droit provincial, l'Alberta reconnaît la liberté de religion, le Québec, la liberté de conscience et de religion, l'Ontario, la liberté de pratique religieuse et la Saskatchewan, la liberté de conscience, de croyance et la liberté d'association, d'enseignement, de pratique et de culte religieux.

La liberté d'opinion et d'expression remplace la «liberté de parole» prévue à l'article 1 de la *Déclaration canadienne des droits*. Cette nouvelle formulation a été adoptée pour préciser que l'expression des idées personnelles peut emprunter d'autres formes et pour garantir que cette liberté ne comporte pas seulement le droit d'exprimer ses opinions, mais encore celui de ne pas y renoncer même si d'autres ne les partagent pas.

Sur le plan du droit provincial, l'Alberta reconnaît la liberté de parole, le Québec, la liberté d'opinion et l'expression et la Saskatchewan, la liberté d'opinion et la liberté d'expression par tous les moyens de communication.

La liberté d'association et de réunion pacifique est formulée de la même façon qu'à l'article 1 de la *Déclaration canadienne des droits*, la seule modification étant l'insertion du qualificatif «pacifique» après le mot réunion. Ce qualificatif ne modifie en rien le fond du droit de réunion puisqu'il est admis depuis longtemps que les réunions et les assemblées ne peuvent avoir lieu que de manière licite et ordonnée. L'introduction de ce qualificatif imposera peut-être clairement à la Couronne le fardeau de prouver qu'une réunion ou une manifestation est organisée à des fins non pacifiques et empêchera de ce fait l'interdiction générale et préalable de réunions dans les lieux publics.

Cette formulation est conforme aux lois du Québec et de la Saskatchewan, alors que la loi albertaine prévoit la liberté de réunion sans qualifier celle-ci de «pacifique».

Le rapport du Comité spécial approuve le projet d'inclure la liberté d'association et de réunion pacifique dans une Déclaration des droits intégrée à la Constitution.

La liberté de la presse et des autres médias étend la portée de l'actuelle «liberté de la presse» énoncée à l'article 1 de la *Déclaration canadienne des droits* pour préciser que les autres moyens de

sa race ou de son origine nationale ou ethnique comme ce fut déjà le cas. L'«âge» et la «nationalité» sont naturellement omis de façon à pouvoir légitimement priver les personnes mineures et celles qui n'ont pas la citoyenneté canadienne du droit de vote.

Le rapport du Comité spécial mixte de 1972 s'est dit favorable à l'insertion d'une disposition prévoyant une représentation juste et équitable à la Chambre des communes et aux assemblées législatives provinciales. Il était surtout d'avis que les citadins étaient sous-représentés aux assemblées législatives provinciales. Bien qu'il reconnût que l'insertion d'une disposition semblable pourrait appeler l'intervention du pouvoir judiciaire pour le découpage des cartes électorales, le rapport estimait qu'une telle intervention pourrait être évitée en fixant une norme constitutionnelle, par exemple 20 p. 100 à titre de variation permise par rapport à l'étendue normale d'une circonscription. Le rapport soulignait également qu'une disposition semblable devrait toutefois s'accommoder de la garantie d'une représentation minimale pour certaines provinces au Parlement.

Cette proposition est intéressante, mais les difficultés liées à l'élaboration d'une formule acceptable rendent très incertaine une entente sur le libelle de la disposition à inclure dans la Charte.

Le paragraphe 11(1), qui prévoit la durée maximale d'une Chambre des communes ou d'une assemblée législative provinciale de proroger sa durée au-delà de celle prévue, en cas de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelles ou appréhendées, si cette prorogation ne fait pas l'objet d'une opposition exprimée par les votes de plus du tiers des membres de cet organe législatif.

Le paragraphe 11(2) permet à une Chambre des communes ou à une assemblée législative provinciale d'adopter des lois ou des règlements qui n'ont pas force de loi.

Le paragraphe 11(3) permet à une Chambre des communes ou à une assemblée législative provinciale d'adopter des lois ou des règlements qui n'ont pas force de loi.

Le paragraphe 11(4) permet à une Chambre des communes ou à une assemblée législative provinciale d'adopter des lois ou des règlements qui n'ont pas force de loi.

Le paragraphe 11(5) permet à une Chambre des communes ou à une assemblée législative provinciale d'adopter des lois ou des règlements qui n'ont pas force de loi.

Le paragraphe 11(6) permet à une Chambre des communes ou à une assemblée législative provinciale d'adopter des lois ou des règlements qui n'ont pas force de loi.

Le paragraphe 11(7) permet à une Chambre des communes ou à une assemblée législative provinciale d'adopter des lois ou des règlements qui n'ont pas force de loi.

Le paragraphe 11(8) permet à une Chambre des communes ou à une assemblée législative provinciale d'adopter des lois ou des règlements qui n'ont pas force de loi.

Le paragraphe 11(9) permet à une Chambre des communes ou à une assemblée législative provinciale d'adopter des lois ou des règlements qui n'ont pas force de loi.

Le paragraphe 11(10) permet à une Chambre des communes ou à une assemblée législative provinciale d'adopter des lois ou des règlements qui n'ont pas force de loi.

Le paragraphe 11(11) permet à une Chambre des communes ou à une assemblée législative provinciale d'adopter des lois ou des règlements qui n'ont pas force de loi.

Le paragraphe 11(12) permet à une Chambre des communes ou à une assemblée législative provinciale d'adopter des lois ou des règlements qui n'ont pas force de loi.

Le paragraphe 11(13) permet à une Chambre des communes ou à une assemblée législative provinciale d'adopter des lois ou des règlements qui n'ont pas force de loi.

La Chambre des communes est dotée d'un pouvoir semblable en vertu du paragraphe 9(1) de l'AANB, mais il s'agit d'une disposition nouvelle pour les assemblées législatives provinciales.

Cette modification s'explique du fait que les assemblées législatives provinciales sont, dans leur domaine de compétence, autant responsables que l'est la Chambre dans son domaine de compétence et qu'elles devraient être sur le même pied pour déterminer si une situation de crise justifie le recours à cette mesure exceptionnelle. En cas d'abus de pouvoir, les membres de l'assemblée législative seront responsables devant l'électorat au même titre que les membres de la Chambre des communes.

L'article 12 rend obligatoire une session de la Chambre des communes et des assemblées législatives provinciales une fois l'an. Il reprend les dispositions des articles 20 et 86 de l'AANB qui rend les gouvernements responsables devant leur organe législatif respectif.

(b) Droits et libertés publiques et politiques

Les articles 6 et 7 du projet de loi énoncent les droits et libertés publiques et politiques que la Charte garantira. L'article 6 proclame les droits et libertés qui sont indispensables à la survie d'une société libre et démocratique; l'article 7 énonce les droits traditionnellement accordés à un individu dans le cours de ses rapports juridiques avec l'État et l'appareil judiciaire. Les droits et libertés prévus dans ces deux articles correspondent essentiellement à ceux énoncés aux articles 1 et 2 de la Déclaration canadienne des droits avec les quelques modifications et additions indiquées ci-dessous.

L'article 6 contient dans son paragraphe introductif une importante modification. En effet, à la différence de l'article 1 de la Déclaration canadienne des droits, selon lequel «les droits de l'homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister pour tout individu au

ment qu'elle apporte une restriction légitime à l'exercice ou à la jouissance de ces droits et libertés. Pour renforcer cette mesure protectrice, il est prévu que tout individu pourra s'adresser aux tribunaux pour faire déterminer ces droits et leur donner effet; les tribunaux seront compétents pour apprécier le caractère légitime de la restriction apportée à un droit.

En raison du fait que la compétence constitutionnelle en matière de protection des droits et libertés se répartit entre les gouvernements fédéral et provinciaux, la mise en œuvre de la Charte devra faire l'objet d'une délibération et d'une décision tant du Parlement que des corps législatifs provinciaux et, en ce qui concerne les droits linguistiques, de la part des Conseils territoriaux également. La Charte prendra effet à l'échelle fédérale dès que le projet de loi aura force de loi. Cependant, dans la mesure où ses dispositions relèvent de la compétence provinciale, la Charte ne prendra effet dans chaque province que lorsqu'elle sera adoptée par la province en question. Quant aux territoires, les dispositions de la Charte, à l'exception de celles relatives aux droits linguistiques, auront force de loi lorsque la Charte prendra effet à l'échelle fédérale. Les dispositions touchant les droits linguistiques ne prendront effet que lorsqu'ils les Conseils territoriaux les auront adoptées.

Ainsi, la Charte fera immédiatement partie de la Constitution en ce qui concerne les matières ressortissant à la compétence fédérale et deviendra «constitutionnelle» pour chaque province au moment de son adoption par la province. La Charte sera «intégrée» à la Constitution (et ne pourra plus être modifiée que conformément à une procédure de modification formelle de la Constitution) au moment de son adoption conformément à une procédure de modification formelle de la Constitution.

Dès qu'une province adopte la Charte, le pouvoir fédéral de réserver la sanction des projets de loi et celui de désaveu des lois provinciales cessent de s'appliquer à ladite province tant que subsiste son adhésion à la Charte. Dès que la Charte sera inté-

B. Dispositions spécifiques de la Charte

Il sera plus commode d'étudier les principaux éléments de la Charte en les subdivisant de la façon suivante: droits et libertés fondamentales, mise en œuvre, restrictions, sauvegarde des droits actuels et répartition des compétences.

(1) Droits et libertés fondamentales

(a) Droits et libertés démocratiques

Les articles 10 à 12 du projet de loi visent à intégrer à la Charte les droits et libertés fondamentales touchant le fonctionnement démocratique du gouvernement dans la société canadienne.

L'article 10 énonce, dans un premier temps, les principes fondamentaux en vertu desquels les assemblées législatives fédérale et provinciales seront constituées—une élection libre et démocratique respectant le principe du suffrage universel. Le principe du suffrage universel ne signifie pas pour autant le droit de vote pour tous. En effet, on continue à reconnaître à ce principe certaines restrictions applicables, par exemple, aux prisonniers, aux non-citoyens, aux juges et aux personnes mineures.

Dans un second temps, l'article 10 énonce expressément les critères en vertu desquels nul citoyen canadien ne peut être privé de son droit de voter aux élections des députés de la Chambre des communes, de l'assemblée législative d'une province ou d'un conseil territorial ni être empêché d'y être élu. Les critères énoncés sont la race, l'origine nationale ou ethnique, la langue, la couleur, la religion et le sexe. En insérant cette disposition dans la Charte, l'on garantit qu'il ne sera désormais plus possible de priver un citoyen de son droit de vote en raison de

La Charte canadienne des droits et libertés

Section III du projet de loi sur la réforme constitutionnelle

I Introduction

Au cours des dix dernières années, le gouvernement fédéral s'est constamment engagé à donner aux Canadiens une garantie constitutionnelle de leurs droits et libertés fondamentales. Seule l'intégration de cette garantie dans la Constitution assurera aux individus et aux minorités que leurs droits et libertés sont à l'abri de tout acte arbitraire d'individus, de majorités, de gouvernements ou de législateurs.

Fidèle à son engagement, le gouvernement inclut dans le projet de loi sur la réforme constitutionnelle (Bill C-60) une *Charte canadienne des droits et libertés*. L'extrait suivant de la brochure « Le temps d'agir », publiée peu de temps avant le dépôt du projet de loi C-60, souligne l'importance qu'attache le gouvernement fédéral à l'insertion dans la Constitution d'une garantie des droits et libertés :

« Le Gouvernement ne pose que deux préalables au renouvellement de la Constitution.

Le premier, c'est que le Canada continue d'être une véritable fédération...

Le second, c'est qu'une charte des droits et libertés fondamentales soit insérée dans la nouvelle constitution et qu'elle s'applique également aux deux ordres de gouvernement ».

A. Protection constitutionnelle des droits et libertés

Il est reconnu depuis longtemps que, dans une société libre et démocratique, l'individu doit pouvoir jouir de droits et libertés fondamentales pour que cette société puisse s'épanouir au profit de tous ses membres. La reconnaissance générale de la nature fondamentale de ces droits et libertés et l'importance de leur épanouissement et de leur mise en valeur ne peuvent être mieux illustrées que par les diverses conventions internationales adoptées par les Nations unies et auxquelles plusieurs pays, dont

le Canada, ont adhéré depuis 1948. Il suffit de se reporter à la Déclaration universelle des Droits de l'homme (1948), à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965), au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966).

Surtout depuis la Deuxième guerre mondiale, les Canadiens sont davantage conscients de la nécessité de légiférer pour assurer la protection des droits fondamentaux de la personne. Dès 1947, la Saskatchewan se dotait d'un *Bill of Rights* qui énonçait un certain nombre de droits et libertés politiques, civiles et égalitaires. Puis ce fut au tour du Parlement du Canada qui adopta, en 1960, la *Déclaration canadienne des droits*; l'Alberta suivit en 1972 en adoptant son *Bill of Rights*; ce fut ensuite le Québec qui adopta, en 1975, une *Charte des droits et libertés de la personne*. De plus, les gouvernements fédéral et provinciaux ont tous promulgué des lois interdisant toute pratique discriminatoire dans différents secteurs d'activité sociale et économique.

Toutefois, à part quelques rares dispositions de portée limitée de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, les droits et libertés fondamentales ne jouissent actuellement au Canada d'aucune garantie constitutionnelle, contrairement à ce qui se passe dans plusieurs autres pays. Cette lacune a été soulignée à plusieurs reprises dans le passé et il a été recommandé d'intégrer à la Constitution une charte des droits fondamentaux de la personne. Le Comité spécial du Sénat sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales a formulé une recommandation en ce sens en 1950. Dans ses déclarations de principe de 1968 et 1969 « La Constitution canadienne et le citoyen », le gouvernement fédéral précisait fortement l'intégration, dans la Constitution, d'une Déclaration des droits ayant une portée étendue. Lorsque ces propositions furent étudiées au cours des conférences constitutionnelles tenues entre 1968 et 1971, les parties ne purent s'entendre sur

On peut obtenir des exemplaires supplémentaires
de cette publication en s'adressant au:

Centre d'information sur l'unité canadienne
C.P. 1986, succursale B
Ottawa (Ontario)
K1P 6G6

No de cat. S2-77/1978
ISBN 0-662-50087-3

L'honorable Otto E. Lang
Ministre de la Justice
Août 1978

Gouvernement
du Canada

Government
of Canada



L'honorable Otto E. Lang
Ministre de la Justice

La Charte canadienne des droits et libertés

La réforme constitutionnelle